**Deutscher Bundestag**
**13. Wahlperiode**

**Drucksache 13/10190**

25. 03. 98

# Entschließungsantrag

**der Fraktion der SPD**

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung**
**– Drucksache 13/9980 –**

## Erster Bericht und Fortschreibung des Aktionsprogramms zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung

Der Bundestag wolle beschließen:

Unsere Gesellschaft braucht einen handlungsfähigen Staat. Er muß den Bürgerinnen und Bürgern soviel Freiraum wie möglich lassen und ihre Bereitschaft aktivieren, diesen Freiraum zu nutzen. Die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft muß überdacht und neu bestimmt werden.

Die Bestimmung der Staatsaufgaben ist keine Frage der Ideologie, sondern der praktischen Vernunft. Ob eine Aufgabe vom Staat oder von Privaten erledigt werden soll, muß nach dem Grundsatz der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit, der Sozialverträglichkeit und der gesellschaftlichen Akzeptanz entschieden werden. Dabei muß der Staat dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit genügen und Grundbedürfnissen in der öffentlichen Infrastruktur, der Bildung, der öffentlichen Sicherheit und der sozialen Sicherung Rechnung tragen.

Die solidarische Gesellschaft ist nur durch gestaltende Politik und einen Staat erreichbar, der

- eine wirtschafts- und beschäftigungsfördernde Infrastruktur bereitstellt,
- in Bildung und Wissenschaft, Forschung und Technologie investiert,
- Chancengleichheit fördert,
- öffentliche Sicherheit durch Prävention sowie eine handlungsfähige Polizei und Justiz gewährleistet und
- den sozialen Ausgleich beim Übergang ins 21. Jahrhundert mitgestaltet.

Das neoliberale Gerede vom „schlanken Staat" bietet keine Perspektive. Deutschland braucht eine mutige Innovationspolitik auch für den öffentlichen Sektor. Ziel der Modernisierung ist nicht der „schlanke Staat", der weniger Aufgaben um jeden Preis an-

strebt, sondern der „effiziente Staat", der seine Aufgaben wirtschaftlich, gerecht und bürgernah erfüllt.

Die Verwaltung muß leistungsfähiger werden und angesichts knapper Mittel ihre Effizienz steigern, um dem Dienstleistungsbedarf von Bürgern und Wirtschaft gerecht zu werden. Wir brauchen die Einführung moderner Personalentwicklungskonzepte mit leistungsgerechter Bezahlung und der Verbindung von Dienstrechts- und Organisationsreform. Die Reform der öffentlichen Verwaltung duldet keinen Aufschub.

Die Modernisierung der Verwaltung ist eine große Herausforderung, auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Sie verlangt die Bereitschaft, Erfahrungen in Frage zu stellen, die Fähigkeit, Veränderungen herbeizuführen, und den Mut, die eigene Rolle neu zu definieren. Sie erfordert Kreativität und Eigeninitiative. Entscheidend für den Erfolg des Reformprozesses ist, die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihrer Personalvertretungen und Gewerkschaften von Anfang an zu gewährleisten.

Überregulierung und Überbürokratisierung müssen abgebaut werden. Die Zahl der den Bürger und die Wirtschaft belastenden Vorschriften muß verringert werden. Gesetze und Verordnungen sind auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

In ihrer 15jährigen Regierungszeit hat es dieser Bundesregierung nie an großen Worten, Ankündigungen und Papieren zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung gemangelt, dagegen hat sie bisher kaum positive Ergebnisse vorzuweisen.

Schon in der ersten Regierungserklärung am 13. Oktober 1982 hatte Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl erklärt: „Wir wollen den Staat auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben zurückführen, zugleich aber dafür sorgen, daß er diese zuverlässig erfüllen kann." An diesen Ankündigungen muß sich die Bundesregierung messen lassen. Deshalb ist festzustellen:

Bei der Modernisierung der Bundesministerien ist die Bundesregierung sehr spät und halbherzig gestartet und hat bisher wenig erreicht. Unter der jetzigen Bundesregierung wurde der Paragraphendschungel immer undurchschaubarer. Immer mehr Gesetze erzeugten immer mehr Verwaltungsaufgaben und Bürokratie. Für jede gestrichene Vorschrift ist bisher die mehrfache Anzahl neuer Vorschriften produziert worden. Die Gesamtbilanz ist negativ. In der Zeit der Regierung Dr. Helmut Kohl ist die Chance vertan worden, Staat und Verwaltung mit dem Ziel höherer Effizienz und größerer Bürgerfreundlichkeit zu reformieren.

## I. Bundesministerien

Die Bundesregierung wird erneut aufgefordert, die Bundesministerien mit folgenden Zielen zu reformieren:

– Kleinere Ministerien

  Die Bundesministerien sind auf die Vorbereitung der Gesetzgebung, die Wirkungskontrolle von Gesetzen, politische Lei-

tungs- und Weisungsfunktionen sowie ein Innovationsmanagement zu beschränken. Die Routine der ausführenden Verwaltung ist aus den Ministerien herauszunehmen und anderen Stellen (oberen Bundesbehörden) zu übertragen. Die Zahl der Bundesministerien ist heute zu groß, und insbesondere die Zahl der Staatssekretärinnen/Staatssekretäre ist zu vermindern.

- Reorganisation der Ministerien

  Die Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe der Bundesministerien müssen überprüft und auf der Grundlage moderner Managementprinzipien neu gestaltet werden. Dabei sollen insbesondere die Referate vergrößert, Hierarchiestufen vermindert, Projektorganisation besser ermöglicht und eine dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung durchgeführt werden.

- Einführung neuer Steuerungsinstrumente

  Die Ablauforganisation auf der Ebene der Ministerialverwaltung und die Beziehungen zwischen Ministerien und nachgeordneten Bereichen sollen mit Hilfe neuer Steuerungsinstrumente modernisiert werden. Dazu gehören die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eine Steuerung von Aufgaben durch Zielvereinbarung und Budgetierung.

  Durch eine weitere Flexibilisierung des Haushaltswesens und mit Hilfe eines modernen Rechnungswesens müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die wirtschaftliche Eigenverantwortung der Mitarbeiter gefördert und die Kosten für einzelne Verwaltungsleistungen offengelegt werden.

Der Bundesregierung muß entgegengehalten werden:

- Statt die Modernisierung der Bundesverwaltung in Angriff zu nehmen und einen Entwicklungs- und Lernprozeß der Verwaltungen nach vorgegebenen Zielen einzuleiten, setzte die Bundesregierung zunächst einen Sachverständigenrat „Schlanker Staat" ein. Damit wurde wertvolle Zeit vertan. Denn es besteht bei der Verwaltungsreform kein Wissens-, sondern ein Handlungsdefizit.

- Notwendig ist eine Verwaltungspolitik, die die Verwaltungsmodernisierung umsetzt. Dazu sind verwaltungspolitische Strategien unter Einbeziehung der Beschäftigten im Dialog zu entwickeln und anzuwenden. Eine solche Verwaltungspolitik wird von der Bundesregierung nach wie vor nicht betrieben. Deshalb besteht ein erheblicher Reformrückstand. Auch der Sachverständigenrat „Schlanker Staat" klammert dieses Thema aus.

- Der von der Bundesregierung eingesetzte Lenkungsausschuß auf Staatssekretärsebene wird kaum in der Lage sein, eine Reform effektiv voranzubringen. Dazu bedarf es vielmehr der Einrichtung einer besonderen organisatorischen Einheit, eines „Stabes zur Verwaltungsmodernisierung", der im Rahmen eines zeitlich befristeten Projektes und vorgegebener Ziele unabhängig von den betroffenen Ministerien und Behörden handeln kann.

- Der bevorstehende Umzug der Bundesregierung nach Berlin bietet für die Reorganisation der Bundesministerien eine einmalige Chance. Schätzungen gehen dahin, daß heute allenfalls 40 % der ministeriellen Arbeiten aus konzeptionell-gestaltenden Aufgaben bestehen. Es ist bisher nicht erkennbar, daß die Bundesregierung die Chance des Berlin-Umzuges tatsächlich nutzen wird, die Bundesministerien in dem notwendigen Umfang zu straffen und dadurch zu verkleinern, daß administrative Aufgaben in den Bereich der Bundesoberbehörden ausgelagert werden. Nach über 5jähriger Vorbereitung und weniger als 18 Monate vor dem Termin des Berlin-Umzuges steht die künftige Struktur der Bundesministerien immer noch nicht fest.

II. Gesetzgebung

Die Bundesregierung wird aufgefordert, zur Begrenzung und Vereinfachung von Rechtsvorschriften die folgenden Instrumente zu entwickeln:

- Bedarfsprüfung und Gesetzesfolgenabschätzung

  Alle Gesetzgebung muß sich auf ihre jeweilige Erforderlichkeit überprüfen lassen. Neues Recht muß einer strengen Bedarfs-, damit zugleich aber auch einer strengen Qualitätskontrolle unterzogen werden. Insgesamt muß eine wesentliche Reduzierung des gesamten Vorschriftenbestandes erreicht werden. Eine wirksame Gesetzesbedarfsprüfung kann nur gelingen, wenn ihr eine konsequente Gesetzesfolgenabschätzung vorausgeht. Dafür sind aufeinander aufbauende Prüfschritte anhand der folgenden Fragen notwendig:

  a) Ist eine rechtliche Regelung überhaupt notwendig?

  b) Welche Regelungsalternativen gibt es?

  c) Inwieweit können die Regelungsalternativen den beabsichtigten Zweck erreichen?

  d) Welche (positiven und negativen) sonstigen Folgen sind zu erwarten?

  e) Wie lassen sich diese Folgen bewerten?

  Die Kostenfolgen von Gesetzen (Personal- und Sachkosten sowie Zweckausgaben) bei Bund, Ländern und Gemeinden müssen detailliert eingeschätzt werden.

  Darüber hinaus sind die allgemeinen gesellschaftlichen Auswirkungen des geplanten Gesetzes sowie die Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte soweit wie möglich in die Gesetzesfolgenabschätzung einzubeziehen.

  Eine entsprechend wirksame und ernsthaft betriebene Gesetzesfolgenabschätzung fehlt bisher, wie auch der Sachverständigenrat „Schlanker Staat" festgestellt hat. Damit bleibt die Bundesrepublik Deutschland hinter anderen Industriestaaten zurück. Nach einer OECD-Studie hatte 1996 mehr als die Hälf-

te aller Industrieländer Programme zur Gesetzesfolgenabschätzung.

– Folgekosten für die Kommunen

Bundesgesetze bestimmen immer wieder kommunale Gebietskörperschaften unmittelbar zu Aufgabenträgern. In diesen Fällen besteht weder gegen den Bund noch gegen das jeweilige Land ein Anspruch auf Finanzierung der Kosten, die durch den Vollzug des Bundesgesetzes entstehen. Der Bundesgesetzgeber sollte deshalb künftig möglichst vermeiden, Aufgaben unmittelbar an die Kommunen zu übertragen. Gegebenenfalls ist sicherzustellen, daß die Kommunen einen Kostenausgleich erhalten. Längerfristig sind mit einer Änderung der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammenzuführen.

Die Vollzugskosten der Kommunen sind in die Gesetzesfolgenabschätzung einzubeziehen. Werden die Kommunen durch den Vollzug von Bundesgesetzen unmittelbar belastet, sind die Gründe neben den Vollzugskosten im Vorblatt von Gesetzen anzugeben. Das erfordert eine frühzeitige Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden. Bei komplexen Leistungen, die von den Kommunen erbracht werden sollen, wird es im Einzelfall auch notwendig sein, durch Referenz-Kommunen die voraussichtlichen Kosten je Bearbeitungsfall beispielhaft zu ermitteln, eventuell auch durch einen Probelauf.

– Befristung von Gesetzen

Die Möglichkeit einer Befristung von Rechtsvorschriften muß verstärkt in Betracht gezogen werden, damit der Gesetzgeber nach einem gewissen Zeitablauf prüft, ob ein Bedarf für den Fortbestand der Regelung besteht. Die Entscheidung über die Verlängerung des Gesetzes ermöglicht zugleich die Prüfung, ob das Gesetz verbessert werden kann. Probeweise sollte für den Zeitraum von zwei Jahren in jedem Entwurf für ein unbefristetes Gesetz begründet werden, warum davon abgesehen wird, eine zeitliche Befristung vorzuschlagen.

– Wirkungskontrolle von Gesetzen

Die Bundesregierung sollte darüber hinaus verpflichtet werden, dem Deutschen Bundestag Berichte über den tatsächlichen Vollzugsaufwand (Zweckausgaben, Verwaltungsaufwand) von Gesetzen vorzulegen. Die Berichte sollten neben Angaben zum Vollzugsaufwand auch Vorschläge an den Gesetzgeber zur Senkung des Vollzugsaufwandes und zur Rechtsvereinfachung enthalten. Diese Berichtspflicht für ein Gesetz sollte jeweils mit seiner Verabschiedung durch das Parlament beschlossen und in seinen Modalitäten festgelegt werden.

– Recht in Europa

Eine allein auf nationale Gesetze bezogene Bedürfnisprüfung reicht nicht aus. Auch das europäische Recht muß einer entsprechenden Prüfung unterzogen werden. Vorrangig ist dabei zunächst eine striktere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips soll-

te dabei auch die rückwirkende Überprüfung von Vorschriften erfassen. Die Bundesregierung sollte dabei eng mit den Ländern zusammenarbeiten und ihre Erfahrungen aus dem Vollzug des europäischen Rechts einbeziehen.

Bonn, den 25. März 1998

**Rudolf Scharping und Fraktion**

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333